

O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19: UM ESTUDO A PARTIR DA VARA FEDERAL DE CRUZ ALTA

THE RIGHT OF ACCESS TO JUSTICE IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC: A STUDY FROM THE FEDERAL COURT OF CRUZ ALTA

Dandara Roberta Soares Conceição¹

Acadêmica do 9º semestre do Curso de Direito da Unicruz

Michael Araújo Machado²

Acadêmico do 10º semestre do Curso de Direito da Unicruz

Patrick Meneghetti³

Doutorando e Mestre em Direitos Humanos – Unijuí

RESUMO: Este artigo apresenta os resultados de um estudo sobre a prestação jurisdicional realizada pela Vara Federal de Cruz Alta, a partir do direito de acesso à justiça, tendo como base a análise dos processos envolvendo o auxílio emergencial criado

pelo Governo Federal, de competência da Justiça Federal. Trata-se de pesquisa qualitativa, ancorada principalmente no método hipotético-dedutivo e se valendo das técnicas de pesquisa bibliográfica e estatística.

¹ Estagiária da Vara Federal de Cruz Alta. Integrante do Projeto de Pesquisa Estado de Direito e Democracia: Espaço de Afirmação dos Direitos Humanos e Fundamentais. *E-mail:* dandararconceicao@gmail.com.

² Estagiário da Vara Federal de Cruz Alta. *E-mail:* michaelmachado585@gmail.com.

³ Especialista em Direito Público com ênfase em Gestão Pública. Bacharel em Direito. Licenciado em Letras. Estudante de Jornalismo. Técnico Judiciário/Administrativa na Vara Federal de Cruz Alta/Justiça Federal do Rio Grande do Sul/Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *E-mail:* pcm29@jfrs.jus.br.

ABSTRACT: *This article presents the results of a study on the jurisdictional provision carried out by the Federal Court of Cruz Alta, based on the right of access to Justice, based on the analysis of the processes involving Emergency Aid created by the Federal Government, under the jurisdiction of the Federal Justice. It is a qualitative research, based mainly on the hypothetical-deductive method and using bibliographic and statistical research techniques.*

PALAVRAS-CHAVE: direitos humanos; políticas públicas; acesso à justiça; auxílio emergencial.

KEYWORDS: *human rights; public policy; access to justice; emergency assistance.*

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Desde março de 2020, o Brasil vive a pandemia do Covid-19, responsável por gerar inúmeros prejuízos ao País, não só na área da saúde, mas também na área econômica, em especial aos trabalhadores e às pessoas em vulnerabilidade social.

Segundo o mais recente relatório divulgado, em janeiro de 2021, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), com a pandemia do Covid-19 foram perdidos, no ano de 2020, o equivalente a 255 milhões de empregos no mundo. A renda caiu US\$ 7 trilhões a nível mundial, o que equivale a 8,3% da renda global de trabalho ou 4,4% do Produto Interno Bruto (PIB) global⁴.

O Brasil, por sua vez, perdeu o equivalente a mais de 11 milhões de empregos, representando uma perda de 15% em termos de horas de trabalho. Esse dado representa o quarto maior valor bruto em todo o mundo⁵.

Segundo o Panorama Social da América Latina, divulgado em 2021⁶, “estima-se que em 2020 a taxa de pobreza extrema situou-se em 12,5% e a taxa de pobreza alcançou 33,7%” (Cepal, 2021, p. 19). Esse número representa 22 milhões a mais de pessoas pobres se comparado ao ano anterior, chegando à

⁴ Dados divulgados em 25 de janeiro de 2021, na 7ª edição do Monitor da OIT Covid-19. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf. Acesso em: 21 abr. 2021. Para maior aprofundamento sobre relatórios divulgados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), recomenda-se o acesso ao site <https://www.ilo.org>.

⁵ Segundo informações do site <https://economia.ig.com.br/2021-01-25/pandemia-gerou-perda-equivalente-a-11-milhoes-de-empregos-no-brasil.html>. Acesso em: 21 abr. 2021.

⁶ Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/46784-panorama-social-america-latina-2020-resumo-executivo>. Acesso em: 1º mai. 2021.

marca de 209 milhões ao final de 2020. Os números da pobreza extrema também são alarmantes, pois, segundo o Panorama, “desse total, 78 milhões de pessoas estariam em situação de pobreza extrema, 8 milhões a mais do que em 2019” (Cepal, 2021, p. 19).

Com esses números do continente americano, em especial da América Latina, confirma-se o que Boaventura de Sousa Santos (2021, p. 104) chama de “Sul Global”, para se referir aos grupos que sofrem mais intensamente as consequências da pandemia. Segundo o autor (2021), qualquer pandemia é sempre discriminatória, porém, para alguns grupos, essa discriminação é maior. “São os grupos que têm em comum padecerem de uma especial vulnerabilidade que precedeu a pandemia e se agravou com ela”, prossegue o Boaventura (2021, p. 104).

Diante dos efeitos da pandemia e na tentativa de reduzi-los, o Estado brasileiro precisou, de forma célere, dar uma resposta aos problemas sociais advindos de seus cidadãos, não só na área da saúde, mas também na econômica.

Após aprovação pelo Congresso Nacional, no mês de abril de 2020, foi criado, por meio da Lei nº 13.982, o chamado auxílio emergencial, uma ajuda em dinheiro no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), destinado às pessoas em vulnerabilidade social que atendessem a determinados requisitos previstos no art. 2º da referida Lei pelo período inicial de três meses. Posteriormente, foi prorrogado para cinco meses, por meio do Decreto nº 10.412 do Poder Executivo, datado de 30.06.2020.

Com o descontrole da pandemia⁷ e com o agravamento da crise econômica e, conseqüentemente, da vulnerabilidade social, foi necessária a continuação do pagamento do auxílio emergencial⁸. No entanto, segundo o governo federal, o pagamento no valor de R\$ 600,00 se tornava inviável economicamente aos

⁷ Segundo dados divulgados pelo consórcio dos veículos de imprensa, em 21 de abril de 2021, no Brasil, já morreram 378,5 mil pessoas vítimas do Covid-19, com uma média diária de mortes em 2.830. Disponível em <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/04/20/brasil-chega-a-3785-mil-mortos-por-covid-pais-registrou-3481-mortes-em-24-horas.ghtml>. Acesso em: 21 abr. 2021. Esses números são muito maiores se comparados ao mesmo período do ano anterior, o que justifica ser possível falar em descontrole da pandemia.

⁸ Opta-se por escrever auxílio emergencial com as iniciais maiúsculas por ser o nome próprio de uma política pública, assim como, por exemplo, o Programa Bolsa Família.

cofres públicos. Assim, por meio da Medida Provisória nº 1.000, de 02.09.2020, regulamentada pelo Decreto nº 10.488, de 16.09.2020, foi instituído o auxílio emergencial residual, consistente no pagamento de mais quatro parcelas no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais).

Muitos cidadãos brasileiros, embora atendendo a todos os requisitos cumulativos exigidos pela legislação para a concessão do auxílio emergencial, não o receberam, restando se socorrer às portas do Poder Judiciário.

Considerando, então, que o auxílio emergencial se configura em uma política pública e que políticas públicas como essa, criadas na perspectiva dos direitos humanos, são fundamentais para a garantia de direitos sociais às pessoas a fim de que possam viver com dignidade, questiona-se: De que forma o Poder Judiciário pode, por meio do direito de acesso à justiça, colaborar com a implementação das políticas públicas quando o Poder Executivo apresenta falhas nessa implementação?

Parte-se da hipótese de que, por meio de uma prestação jurisdicional mais célere, o Poder Judiciário, além de garantir o direito de acesso à justiça aos cidadãos que dele necessitam, pode contribuir para a implementação das políticas públicas, em especial do auxílio emergencial, delimitação desta pesquisa.

Para tanto, o artigo, em um primeiro momento, a partir do conceito de políticas públicas, apresenta um estudo sobre o ciclo dessas políticas, centrando-se na sua fase de implementação. Em seguida, traz algumas considerações sobre o direito de acesso à justiça, um dos pressupostos da prestação jurisdicional. Adiante, resume o percurso desde a criação, incluindo alterações legislativas, do auxílio emergencial até a fase do auxílio emergencial residual. À frente, mostra um estudo estatístico sobre a prestação jurisdicional realizada pela Vara Federal de Cruz Alta nos processos envolvendo o auxílio emergencial, no período de 15.05.2020 a 15.03.2021, tendo como foco principal analisar os motivos mais recorrentes do indeferimento administrativo do referido auxílio pelo Poder Executivo. Por fim, apresenta as conclusões que o estudo propiciou.

Trata-se de pesquisa qualitativa, ancorada principalmente no método hipotético-dedutivo e se valendo das técnicas de pesquisa bibliográfica e estatística.

1 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A FASE DA IMPLEMENTAÇÃO

O presente artigo tem como foco principal analisar o chamado ciclo das políticas públicas, especificamente a sua fase de implantação, na qual, diante das falhas do Poder Executivo, o Poder Judiciário acaba sendo chamado a atuar pela prestação jurisdicional, via direito de acesso à justiça garantido aos cidadãos. Para tanto, preliminarmente, se faz necessário apresentar sucintamente alguns conceitos sobre políticas públicas sob a ótica, principalmente, do Poder Executivo.

No contexto brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, a qual trouxe, em seu art. 6º, os chamados direitos sociais, como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (Brasil, 1988), pode-se afirmar que as políticas públicas, enquanto um agir do Estado, propõem-se a efetivar esses direitos. Com efeito, para Hermany (2011, p. 217), as políticas públicas são “uma ação coletiva desenvolvida pelo ente direto, com o objetivo de dar respostas às necessidades da sociedade”.

Sob a ótica legislativa, política pública serve para “designar os sistemas legais com pretensão de vasta amplitude, os quais definem competências administrativas, estabelecem princípios, diretrizes e regras e [...] impõem metas e preveem resultados específicos” (Fonte, 2015, p. 1). Nesse sentido, “normais gerais ou leis-quadro” servem para correlacionar os entes federativos – União, Estados e Municípios – às obrigações previstas na Constituição Federal (Fonte, 2015, p. 1).

Schmidt (2018, p. 127) define política pública como sendo “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”. O próprio autor, ao trazer essa definição, destaca que “ações isoladas, mesmo que importantes, não configuram uma política, que é sempre um conjunto de ações e decisões” (Schmidt, 2018, p. 127).

Segundo o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), as políticas públicas precisam apresentar algumas características principais, como estabilidade, adaptabilidade, coerência e coordenação, qualidade da implementação e da aplicação efetiva, consideração do interesse público

e eficiência (Dias; Matos, 2012). A partir dessas características, por mais que surgissem alguns problemas ao longo do ciclo do auxílio emergencial, principalmente na sua fase de implementação, é possível caracterizá-lo como uma política pública.

Com duração de praticamente um ano, pode-se verificar uma certa estabilidade nessa política, inclusive com a adaptabilidade necessária ao longo da pandemia, como a criação do auxílio emergencial residual. Além disso, embora com a presença de vários atores, a coordenação ficou sempre a cargo do Ministério da Economia. Em relação à qualidade da implementação e da aplicação efetiva, embora tenha sido a área com maiores problemas, isso é perfeitamente compreensível considerando a agilidade com que o benefício foi implantado, bem como as condições impostas pelo isolamento social, sem deixar de mencionar o número expressivo de brasileiros que se socorreram do auxílio⁹. No que se refere à eficiência, mesmo sem previsão orçamentária em 2020, o Estado brasileiro conseguiu realocar os seus recursos para o pagamento do auxílio, priorizando essa política para o momento de dificuldade econômica enfrentada pelos cidadãos brasileiros.

Para Schmidt (2018, p. 130), existem vários métodos e técnicas utilizados nas investigações sobre políticas públicas, porém a mais prestigiada na literatura internacional é a dos ciclos das políticas, “que capta a dinâmica das políticas na forma de uma sucessão de fases”. O autor (2018, p. 130) aponta uma série de vantagens na utilização dessa metodologia, pois “oferece um quadro simples de análise da ação pública, o que favorece a inteligibilidade de ações e decisões complexas e aparentemente descoordenadas”. Além disso, permite perceber que a política não se configura em simples consequência de espécies normativas ou da vontade de um governante.

O autor pioneiro em expor o ciclo das políticas públicas foi David Easton (1968), “para quem os *inputs* (*entradas*) do processo político vêm do ambiente social, e, em um ciclo de diferentes fases são processados pelo sistema político,

⁹ Segundo dados divulgados pelo Governo Federal, 67,9 milhões de brasileiros haviam recebido o auxílio emergencial até dezembro de 2020, o que representa, estatisticamente, 4 em cada 10 brasileiros em idade de trabalhar. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/12/15/auxilio-emergencial-chega-a-r-275-bi-pagos-e-beneficia-679-mi-de-pessoas.htm>. Acesso em: 1º mai. 2021.

derivando daí os *outputs (saídas)*” (Schmidt, 2019, p. 130). Trata-se da lógica *input-output*.

Segundo a teoria dos ciclos, há cinco fases que permitem entender o surgimento e o desenvolvimento de uma política pública. São elas: definição do problema, inserção do problema na agenda política, formulação, implementação e avaliação (Schmidt, 2018). O presente estudo irá se centrar na fase da implementação, tendo como objeto de análise o auxílio emergencial do governo federal.

A fase da implementação é considerada a fase da execução da política pública propriamente dita. Trata-se da concretização do que foi planejado na etapa anterior, ou seja, na formulação. Nesse sentido, “as diretrizes constantes nos documentos da política, dos planos, dos programas e dos projetos passam a orientar a prática através de ações e de atividades que afetam diretamente a vida dos cidadãos” (Schmidt, 2018, p. 135).

Destaca-se, na fase da implementação, a sua necessária vinculação ao orçamento público, “pois a execução satisfatória de cada política requer financiamento adequado. O orçamento público é o instrumento governamental destinado ao planejamento dos recursos financeiros” (Schmidt, 2018, p. 136).

No caso de uma pandemia como a do Covid-19, com o surgimento de uma série de despesas extras, como o pagamento do auxílio emergencial, o governo federal pode enfrentar problemas em relação à legislação orçamentária. Daí decorre muitas vezes a discussão principalmente em relação ao valor do auxílio. Nesse sentido, segundo Schmidt (2018, p. 136), “toda a aplicação de recursos feita pelo gestor público deve estar em sintonia com essa legislação”. Verifica-se, portanto, a necessária relação entre a previsão orçamentária e a implementação das políticas públicas.

Segundo Cardoso (2020, p. 1053), “implementar o benefício [auxílio emergencial], contudo, tem suas peculiaridades [...] principalmente no que tange à conformação de configuração institucional que dá suporte à condução da política no Governo Federal”.

No caso do auxílio emergencial, anunciado em março de 2020 pelo Ministério de Economia e transformado em lei em abril de 2020 – Lei nº 13.982,

posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 10.316, considerando, inclusive, as medidas de distanciamento social implementadas pelos Estados e Municípios, houve uma grande dificuldade em sua implementação (Cardoso, 2020).

Embora pelo Decreto nº 10.316/2020 o Ministério da Economia recebesse certo protagonismo na implementação do auxílio emergencial, outros atores foram fundamentais para tanto, como a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). Reitera Cardoso (2020) que o Estado não é um ator único da implementação de uma política pública, sendo necessário ocorrer a interação entre diversos atores, sendo necessário ocorrer um arranjo entre esses atores.

Quanto à implementação do auxílio emergencial, ainda é fundamental esclarecer que ela ocorreu de forma relativamente rápida devido a “um contexto mais amplo de políticas sociais geridas pelo Ministério da Economia, entre elas o CadÚnico e o Programa Bolsa Família” (Cardoso, 2020, p. 1056).

Além disso, “a fim de viabilizar a análise e o processamento dos requerimentos de ofício ou realizados de maneira remota, foi necessária uma força-tarefa para cruzar bases de dados, verificar critérios e identificar os cidadãos a serem contemplados” (Cardoso, 2020, p. 1059).

Por conseguinte, justamente nesse aspecto reside um dos maiores problemas na implementação do auxílio emergencial, tendo em vista que as bases de dados do Governo Federal, em algumas situações, estavam desatualizadas. Exemplo disso foi em relação à situação prisional em que, no motivo de indeferimento, constava que a pessoa se encontrava presa, sendo que já tinha cumprido a pena em anos anteriores.

Devido principalmente a essas inconsistências de dados, houve a necessidade de muitos cidadãos precisarem se valer do seu direito de acesso à justiça e recorrerem à prestação jurisdicional, para, de fato, terem o seu direito ao auxílio emergencial efetivado.

Para Bucci (2006), é plausível considerar que não haja um conceito jurídico para políticas públicas, embora deva haver uma metodologia jurídica, a qual, valendo-se da interdisciplinaridade com outras áreas, deve descrever, compreender e analisar as políticas públicas. O direito precisa dar respostas, à

medida que se faz necessária a garantia de efetivação dos direitos sociais, pois, com esses direitos, “o conteúdo jurídico da dignidade humana vai se ampliando, pois novos direitos vão sendo reconhecidos e agregados ao rol dos direitos fundamentais” (Bucci, 2006, p. 3).

Prossegue a autora (2001, p. 10) que, então, considerando que as políticas públicas atuam no campo mais operacional do direito, nos casos da sua não efetivação resta a “justiciabilidade, isso é, a possibilidade de o indivíduo exercer o direito de ação e exigir do Poder Judiciário medidas em relação ao descumprimento do princípio jurídico ou ao desatendimento ao direito”. Isso porque as políticas são criadas com o propósito de realizar objetivos concretos, determinados, ao passo que as leis costumam ser gerais e abstratas (idem).

Complementa a autora (idem, ibidem, p. 12) que, atualmente, há um verdadeiro alargamento da justiciabilidade do direito, “passando a abarcar todo o caminho de efetivação de um direito, desde o seu nascimento, quando é previsto na norma, até a sua emancipação, quando é encartado em determinado programa de ação de um governo [...]”. Ressalva-se, porém, que, com a passagem do “Estado-serviço público para o Estado-políticas públicas” (Bucci, 1997, p. 91), ainda faltam ao direito instrumentos para reger sistematicamente as tarefas do Estado na administração das políticas públicas.

Considerando, então, a prerrogativa de ser possível o Poder Judiciário controlar atos administrativos em caso de ineficiência ou, especialmente, descaso em relação aos direitos sociais dos cidadãos, o presente artigo se dedica ao estudo do direito de acesso à justiça, tendo em vista que é por meio desse direito que detentores dos direitos sociais como o auxílio emergencial poderão acionar o Poder Judiciário.

2 O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

Atualmente, pensar na efetivação de direitos sociais por meio da intervenção do Poder Judiciário em relação à implantação de políticas públicas por parte do Poder Executivo pressupõe pensar, primeiramente, no direito de acesso à justiça, uma vez que a jurisdição somente irá agir se provada – princípio da inércia da jurisdição.

Para tanto, o estudo da efetividade de direitos em um contexto globalizado requer que se discorra acerca da trajetória histórica dos direitos fundamentais, dando-se especial relevo ao direito fundamental do acesso à justiça. De fato, a análise da evolução histórica desse direito permite que se constatem variações em seu significado ao longo da história, acompanhando as transformações do Estado e das sociedades.

Nesse viés, é permitido afirmar que a evolução do princípio do acesso à justiça acompanha a própria história de luta pelos direitos humanos e pela cidadania, atuando como promotor da efetividade de direitos e garantias individuais, que não podem ficar escritos no papel (Robert; Séguin, 2000).

O acesso do cidadão ao sistema jurisdicional é pressuposto da garantia dos demais direitos assegurados constitucionalmente, já que a realização desses direitos depende da efetividade daquele. Nesse sentido, pode-se dizer que, embora a problemática do acesso à justiça já pudesse ser sentida no início do século XX, somente no pós-guerra é que o tema se intensificou. Isso porque tal direito passou a representar a garantia dos denominados “novos direitos”, consagrados constitucionalmente (Marinoni, 1997).

O conceito tradicional de acesso à justiça vem sofrendo modificações ao longo do tempo, posto que, no modelo estatal dos séculos XVIII e XIX, de cunho essencialmente liberal e individualista, referido direito correspondia à mera possibilidade de o cidadão recorrer ao Poder Judiciário, não estando atrelado à efetividade das demandas a ele apresentadas. Por conseguinte, bastava o mero acesso formal à justiça, não se questionando a qualidade da prestação jurisdicional.

Neste contexto, o conceito de direito fundamental de acesso à justiça foi sofrendo as variações decorrentes das transformações sociais, não mais se traduzindo no mero direito de petição dos cidadãos, mas, mais do que isso, passando a corresponder ao direito que possuem os cidadãos a uma prestação jurisdicional efetiva.

Com efeito, o estudo do direito de acesso à justiça pressupõe que se reflita acerca do papel desempenhado pela ciência jurídica – em especial pelo processo civil contemporâneo – no atendimento das novas demandas, a fim de possibilitar a prestação jurisdicional efetiva. Nessa ordem de ideias, o processo começa a

ser pensado como um instrumento de realização e concretização de direitos, permitindo a participação social.

Realmente, com a democratização do Estado, o Direito Processual passou a assumir um cunho mais político, representando uma garantia constitucional, de forma a configurar-se em um instrumento de efetivação dos direitos. Neste contexto, o processo passa a atuar como criador e aplicador do direito, despendo-se da sua função apenas de meio para a realização dos direitos já formulados (Calmon de Passos, 1998).

É exatamente nesse sentido que o acesso à justiça está intrinsecamente relacionado à existência de novos e variados direitos na sociedade contemporânea. Assim, a efetividade da tutela jurisdicional tem como pressuposto a mudança do paradigma conceitual do acesso à justiça, o que inclui a adaptação da ciência jurídica às novas características e aos desafios da sociedade contemporânea.

O estudo da problemática do acesso, assim, deve ultrapassar o mero acesso aos órgãos judiciais já existentes, passando a compreender o acesso à ordem jurídica justa. Isso requer a adoção de uma nova mentalidade, de maneira a pensar a ordem jurídica a partir de outra ótica, a saber, a do consumidor, que é povo, o destinatário das normas jurídicas (Watanabe, 1988).

Dessa forma, observa-se que o pleno acesso à ordem jurídica depende das transformações dos instrumentos que possibilitam a realização das garantias asseguradas aos cidadãos, sendo que o aprimoramento das técnicas processuais e a modernização do sistema jurídico são fatores determinantes da efetividade dos direitos pleiteados, sejam eles de qualquer natureza.

Por depender da implementação de instrumentos que possibilitem a realização e concretização de direitos, a pauta do acesso à justiça está intimamente relacionada à pandemia do Covid-19, já que, como referido, impôs a necessidade de um novo arranjo nas relações sociais, e, inegavelmente, no acesso à justiça e na prestação jurisdicional.

A partir da importância de políticas públicas para a efetivação dos direitos humanos, com a garantia de direitos sociais mínimos, o presente artigo passa a se dedicar ao estudo da prestação jurisdicional realizada pela Vara Federal de Cruz Alta nos processos envolvendo o auxílio emergencial, não sem antes apresentar um breve percurso desse auxílio desde a sua criação até a fase da prorrogação ao chamado auxílio emergencial residual.

3 ENTENDENDO O AUXÍLIO EMERGENCIAL: UM ESTUDO A PARTIR DA VARA FEDERAL DE CRUZ ALTA

Promulgada em 02.04.2020, a Lei nº 13.982 alterou a Lei nº 8.742, conhecida como a Lei Orgânica da Assistência Social, bem como instituiu o pagamento do chamado auxílio emergencial, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 10.316, de 07.04.2020, prorrogado pela primeira vez pelo Decreto nº 10.412, de 30.06.2020, e, mais à frente, pelo Decreto nº 10.488, de 16.09.2020, responsável por instituir o chamado auxílio emergencial residual.

Nos termos do art. 2º da Lei nº 13.982, mediante o cumprimento de requisitos cumulativos, “durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação da referida Lei [02.04.2020], será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador” (Brasil, 2020).

Entre os principais requisitos, a lei exige que o trabalhador seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, exceto no caso de mãe adolescente, e não tenha emprego formal ativo. A legislação ainda limitou o recebimento do auxílio emergencial a dois membros da família (art. 2º, § 1º) e possibilitou a substituição de outros benefícios assistenciais, como o Bolsa Família, por exemplo, pelo auxílio emergencial, nas situações em que este for mais vantajoso.

A análise dos dados para a concessão do auxílio ficou sob responsabilidade da Dataprev, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência, que utilizou os sistemas de informações disponíveis ao Governo Federal para constatar se o cidadão preenchia todos os requisitos legais necessários para o recebimento do benefício financeiro.

Posteriormente, promulgado em 16.09.2020, o Decreto nº 10.488 objetivou regulamentar a Medida Provisória nº 1.000, de 02.09.2020, a qual foi responsável por instituir o chamado auxílio emergencial residual no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais). Conforme o Ministro da Cidadania Onyx Lorenzoni à época da apresentação da Medida Provisória¹⁰, a criação do auxílio emergencial residual se justifica “para evitar que milhões de brasileiros atendidos pelo auxílio

¹⁰ A justificativa na íntegra apresentada pelo Ministro Onyx Lorenzoni para apresentação da Medida Provisória nº 1.000, de 02.09.2020, se encontra em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8885822&ts=1599146604263&disposition=inline>. Acesso em: 1º mai. 2021.

emergencial [...] voltem a ficar desassistidos a partir do encerramento deste benefício ainda em meio à pandemia”.

Embora essa medida envolva questões econômicas e sociais, ela foi necessária em razão de “emergência de saúde pública de importância internacional”, nos termos da Lei nº 13.979, de 06.02.2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Nas palavras do Ministro, a população mais vulnerável, formada, entre outros, por “pessoas de baixa renda inscritas no Cadastro Único, por pessoas sem emprego formal, por microempreendedores individuais”, foi a primeira a ser atingida pela crise econômica decorrente do coronavírus.

O valor de R\$ 300,00, ou seja, a metade do valor pago anteriormente, segundo o Ministro Onyx, deriva da “necessidade de dar continuidade à proteção excepcional de renda [...] e a capacidade de financiamento do Governo Federal”.

De pronto se destaca que, conforme o art. 8º, parágrafo único, do Decreto nº 10.488/2020, somente poderá ter direito a até quatro parcelas do auxílio emergencial residual de R\$ 300,00 os trabalhadores que receberam o auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.982.

Não possuem direito ao auxílio pessoas residentes no exterior, bem como o trabalhador que esteja preso. Nesse último caso, várias foram as ações judiciais perante a Vara Federal de Cruz Alta, uma vez que os sistemas de dados do Governo se encontravam desatualizados, constando que o trabalhador ainda se encontrava preso, sendo que muitos já se encontravam em liberdade, inclusive há vários anos.

3.1 OS NÚMEROS DA VARA FEDERAL DE CRUZ ALTA

Segundo dados do próprio *E-proc*, sistema processual utilizado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), desde o ajuizamento da primeira ação envolvendo o auxílio emergencial, em 15.05.2020, até 15.03.2021, tramita(ra) m na Vara Federal de Cruz Alta 375 processos, todos perante o Juizado Especial Federal em razão do valor da causa ser inferior a 60 salários-mínimos (Brasil, 2001).

Desses 375 processos, em 76 a parte autora está/foi assistida por advogado; em 295, o pedido se deu via *atermação*¹¹ e em 4 foi nomeado advogado dativo em razão de alguma complexidade apresentada pelo processo ou pela vontade da parte autora em recorrer a um segundo grau de jurisdição por ter o seu pedido do auxílio emergencial negado.

No contexto da Vara Federal de Cruz Alta, tendo em vista o sistema integral de trabalho remoto imposto pela pandemia, o atendimento foi realizado totalmente a distância, inclusive quanto ao encaminhamento dos documentos necessários ao ingresso da ação, efetivado via *e-mail*. Entre os documentos solicitados, destaca-se o comprovante de indeferimento do auxílio emergencial, no qual consta o motivo administrativo para a sua negativa, sendo, portanto, indispensável para a análise judicial.

Pode-se afirmar que, de certa forma, o atendimento a distância dificultou o acesso à justiça, especialmente às pessoas menos esclarecidas e com dificuldades de comunicação via Internet. Porém, pelo empenho dos servidores e, também, dos próprios interessados, gradativamente esse problema foi sendo amenizado.

	NÚMERO DE PROCESSOS
Com advogado	76
Sem advogado	295
Advogado dativo	4

Fonte: Elaboração dos autores.

Quanto aos motivos do indeferimento administrativo pelo Poder Executivo, destacam-se os três seguintes: a) cidadão/ã possui emprego formal: 58 processos; b) cidadão/ã ou membro familiar recebe Bolsa Família ou está em família já contemplada com auxílio emergencial: 37 processos; e c) cidadão/ã está preso em regime fechado e não pode receber o auxílio emergencial: 35 processos.

¹¹ Esse meio de ingressar com uma ação prescinde o acompanhamento de um advogado, pois *atermar* significa reduzir a termo os pedidos das partes, ou seja, o próprio interessado possui *jus postulandi*, podendo provocar o inerte sistema judiciário. Tal procedimento viabiliza um serviço de inclusão social por parte do Poder Judiciário ao indivíduo que não possui condições de ingressar com uma ação devidamente representado por advogado, lhe sendo garantido o direito de acesso à justiça.

O quadro a seguir demonstra todos os motivos de indeferimento e o número respectivo de processos:

MOTIVOS DE INDEFERIMENTO	NÚMERO DE PROCESSOS
Cidadão/ã possui emprego formal	58
Cidadão/ã é político/a eleito/a	3
Cidadão/ã é servidor/a público	3
Cidadão/ã recebeu renda acima de R\$ 28.559,70 em 2018	7
Cidadão/ã recebe seguro-desemprego ou seguro defeso	16
Cidadão/ã é servidor/a público/a base – RAIS	1
Cidadão /ã ou membro familiar recebe Bolsa Família ou está em família já contemplada com auxílio emergencial	37
Cidadão/ã está preso em regime fechado e não pode receber o auxílio emergencial	35
Cidadão/ã com 2 membros da família já recebendo auxílio emergencial	7
Cidadão/ã com registro de falecimento	2
Cidadão/ã com renda familiar mensal superior a meio salário-mínimo por pessoa e a três salários-mínimos no total	9
Cidadão/ã com menos de 18 anos	3
Cidadão/ã com renda acima do permitido	2
Cidadão/ã identificado como residente no exterior	6
Cidadão/ã recebe benefício previdenciário ou assistencial	1
Cidadão/ã com vínculo de emprego intermitente ativo	1
Cidadão/ã ou membro familiar pertencente à família do cadastro único já contemplado com auxílio emergencial	21

Fonte: Elaboração dos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No longo percurso histórico das sociedades democráticas, verifica-se que a grande dificuldade da democracia reside na dicotomia entre a universalidade meramente formal dos direitos democráticos, garantidos a todos os cidadãos, indistintamente, e a capacidade desses cidadãos de, concretamente, terem os seus direitos efetivados. Configura-se o que Bauman (2013, p. 21) chama de “cidadão de jure” e “cidadão de facto”.

Na tentativa de superar essa dicotomia, surge o chamado “Estado de Bem-Estar Social”, ao qual Bauman (2013, p. 24) se refere como Estado social, já que,

segundo ele, elimina “a ênfase de distribuição de benefícios materiais para pô-la no processo de construção comunitária que motiva sua implantação”. Ou seja, na visão do autor, no Estado Social deve haver a participação ativa do cidadão para que, de fato, os seus direitos sociais sejam efetivados.

O auxílio emergencial do Governo Federal, enquanto política pública, tem um papel importante para a efetivação dos direitos humanos, em especial dos direitos sociais mínimos, em tempos de crise sanitária e, conseqüentemente, econômica. No entanto, quando as políticas públicas não são devidamente implementadas, não atingindo a todos os cidadãos que têm direito a elas, cabe ao Poder Judiciário, provocado por esses cidadãos por meio do direito de acesso à justiça, realizar uma prestação jurisdicional célere, exercendo o controle social sobre o Poder Executivo.

O TRF4, para tanto, criou um rito próprio para os processos envolvendo o auxílio emergencial por meio da Portaria Conjunta nº 6/2021, a qual, entre vários aspectos, tentou reduzir ao máximo os prazos de tramitação desses processos até a fase da sentença. A Portaria considerou a necessidade de celeridade de tramitação das ações, pois envolvem pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social decorrente da crise econômica e, portanto, com os seus direitos sociais comprometidos.

As diversas rejeições aos pedidos de auxílio emergencial proferidas pelo Poder Executivo geraram a busca, por meio da via judicial, pela obtenção dessa política pública. Nas ações judiciais ajuizadas na Vara Federal de Cruz Alta/RS referentes ao auxílio emergencial, a partir do dia 15.05.2020 até 15.03.2021, foi possível averiguar alguns dos motivos alegados pelo Poder Executivo ao definir o requerente como inelegível para o recebimento deste benefício financeiro, sendo muitos desses motivos incorretos.

Dessa forma, vê-se a imprescindibilidade da prestação jurisdicional para a garantia da efetivação do direito ao auxílio emergencial aos cidadãos, sendo o Poder Judiciário, especificamente, neste caso, a Vara Federal de Cruz Alta, importante ferramenta diante de tantas negativas infundadas proferidas pelo Poder Executivo, um número expressivo delas resultante de inconsistência ou da desatualização dos sistemas informatizados de consulta do próprio Governo Federal.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. *Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º maio 2021.

_____. Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm. Acesso em: 1º maio 2021.

_____. Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10412.htm. Acesso em: 1º maio 2021.

_____. Decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, que institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10488.htm. Acesso em: 1º maio 2021.

_____. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10259.htm. Acesso em: 1º maio 2021.

_____. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 1º maio 2021.

_____. Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.998-de-14-de-maio-de-2020-256966878>. Acesso em: 1º maio 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito, de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. Democracia, participação e processo. In: *Participação e processo*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1998.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do auxílio emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, 2020.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas – Princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas públicas locais de saúde: uma análise a partir do princípio da subsidiariedade administrativa. In: REIS, Jorge; LEAL, Rogério Gesta. (Org.). *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011. p. 214-231.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas de processo civil*. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. *A antecipação da tutela*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

ROBERT, Cinthia; SÉGUIN, Elida. *Direitos humanos e acesso à justiça: um olhar da defensoria pública*. Porto Alegre: Forense, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O futuro começa agora: da pandemia à utopia*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

_____. *Um discurso sobre ciências*. Porto: Edições Afrontamento, 1987.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018, DOI: 10.17058/rdunisc.v3i56.12688. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 1º mai. 2021.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: *Participação e processo*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1988.

